



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 6 grudnia 2018 r.

Poz. 5762

Sygn. akt II SA/Lu 206/18



### W Y R O K

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 22 maja 2018 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec, Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)
Protokolant	Agata Jakimiuk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 maja 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Niemce

z dnia 12 stycznia 2004 r., nr XVII/299/04

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność uchwały nr XVII/299/04 Rady Gminy Niemce z dnia 12 stycznia 2004 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niemce w części obejmującej:

- § 3 ust. 7.3 pkt 6;
- § 3 ust. 7.4 pkt 8 w zakresie wymienionego w nim pkt 4;
- § 3 ust. 7.5 pkt 4

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

Sygn. akt II SA/Lu 206/18

### Uzasadnienie

Rada Gminy Niemce w dniu 12 stycznia 2004 r. podjęła uchwałę nr XVII/299/04 w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce (Dz. Urz. Woj. Lub. nr 50, poz. 1007).

Skargę na tę uchwałę w dniu 16 stycznia 2018 r. do wniosł do Sądu Wojewoda Lubelski, domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 3 ust. 7.3 pkt 6 części tekstowej uchwały;
- § 3 ust. 7.4 pkt 8 części tekstowej uchwały, w zakresie wyrażenia: „4,”;
- § 3 ust. 7.5 pkt 4 części tekstowej uchwały.

Wojewoda podkreślił, że ustalenia zawarte w § 3 ust. 7.5 pkt 4 uchwały naruszają podstawowe zasady sporządzania planu miejscowego określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro obowiązkiem organu planistycznego jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy określonych w tych przepisach ustawy, to organ nie może cedować tego uprawnienia na inne organy.

Zdaniem organu nadzorczego, podobna regulacja znalazła się w § 3 ust. 7.3 pkt 6 uchwały, zgodnie z którą zmniejszenie linii zabudowy na odległość mniejszą niż 30 m wymaga uzyskania zgody Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie. Przepis ten dotyczy określonych w § 3 ust. 7.3 pkt 2 i 3 uchwały linii zabudowy od dróg wojewódzkich - w klasie technicznej „Z” oznaczonych symbolem KDW.

W konsekwencji, w ocenie Wojewody, zasadnym jest także stwierdzenie nieważności § 3 ust. 7.4 pkt 8 uchwały w zakresie wyrażenia „4,”. Zgodnie z tym przepisem do dróg powiatowych stosuje się ustalenia jak dla terenów KDG - pkt 4, 5. 6. 7. 8. 9.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Niemce, reprezentujący Gminę w niniejszej sprawie, podkreślił, że „*Gmina Niemce nie oponuje przeciwko wniesionej skardze i pozostawia do uznania Sądu decyzję co do merytorycznego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy*”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna, albowiem zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności we wskazanej w skardze części.

Skarga ta została wniesiona na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.), stanowiącego, iż organ nadzoru, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, to jest po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu przez wójta uchwały rady gminy, nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady, lecz przysługuje mu prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego.

Jakkolwiek przepisy prawa nie ograniczają terminów zaskarżania do Sądu uchwał rady gminy, to nie ulega wątpliwości, że czynności kontrolne Wojewody w odniesieniu do treści uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiących prawo miejscowe i mogących powodować nieodwracalne skutki prawne, powinny być podejmowane – co do zasady – bez zbędnej zwłoki. W tym kontekście jako niezrozumiałe może być oceniane wniesienie skargi na uchwałę przez organ nadzorczy po blisko czternastu latach od upływu terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotem skargi Wojewody jest uchwała Rady Gminy Niemce z 12 stycznia 2004 r., nr XVII/299/04, w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce, która została zaskarżona w opisanej wyżej części.

Wskazać trzeba, że w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały obowiązywały już przepisy ustawy z dnia 12 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zm.), gdyż weszły one w życie w dniu 11 lipca 2003 r. Wbrew jednak stanowisku wyrażonemu w skardze złożonej przez organ nadzorczy, przepisy tej ustawy nie mogły mieć zastosowania przy dokonywaniu oceny

legalności zaskarżonej uchwały. Z mocy bowiem normy intertemporalnej, zawartej w art. 85 ust. 2 wspomnianej ustawy, do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, lecz postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe – przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. nr 15, poz. 139 ze zm.).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz jego zmiany, w świetle art. 26 powołanej ustawy, uchwała rada gminy. Przepis do art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przy tym, iż uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

W myśl art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się w zależności od przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania.

W świetle powołanych przepisów organem właściwym do decydowania o treści miejscowego planu jest tylko rada gminy. Przepisy te wyłączają bowiem możliwość wiążącego rozstrzygnięcia w kwestiach objętych treścią planu miejscowego przez inne organy, w szczególności przez zarządców dróg publicznych.

Zauważyć należy, że zgodnie z § 3 ust. 7.3 zaskarżonej uchwały, na obszarze Gminy, wyznaczono m.in. tereny oznaczone symbolem „KDW” - drogi wojewódzkie - w klasie technicznej „Z”, dla których w pkt 2 ustalono minimalne odległości budynków przeznaczonych na pobyt ludzi od krawędzi jezdni, wynoszące:

- 30 metrów – w odniesieniu do domów mieszkalnych i obiektów usługowych 1- kondygnacyjnych,
- 40 metrów – w odniesieniu do domów mieszkalnych i obiektów usługowych o większej liczbie kondygnacji,
- 130 metrów – w odniesieniu do szpitali, sanatoriów i innych obiektów wymagających szczególnej ochrony.

Jednocześnie w pkt 6 tego przepisu dopuszczono zmniejszenie wspomnianej minimalnej linii zabudowy na odległość mniejszą niż 30 m, zastrzegając jedynie, że takie rozwiązanie „wymaga uzyskania zgody Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie”.

Ponadto analogiczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem „KDP” - drogi powiatowe - w klasie technicznej „L”, „Z” i „G” oraz symbolem „KDG” - drogi gminne - w klasie technicznej „D” i „L”, wskazując, że dopuszcza się zmniejszenie podanych w planie minimalnych odległości, zgodnie z ustaleniami przepisów szczególnych, w tym rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. (Dz.U. nr 43, poz. 430 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. nr 71, poz. 838 ze zm.) – „**po uzyskaniu akceptacji zarządcy drogi**”.

Podkreślenia wymaga, że w żaden sposób z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie można wyprowadzić wniosku, iż ustawodawca – w omawianym zakresie – pozostawił swobodę w „uzupełnianiu” normatywnej treści uchwały w przedmiocie miejscowego planu innym organom niż rada gminy. W szczególności z przepisów tych nie wynika, by taką kompetencję normatywną przyznano właściwym zarządcom dróg.

Należy wskazać, iż plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem stanowiącym konstytucyjne źródło prawa, mające charakter powszechnie obowiązujący. Akt tej rangi i tego rodzaju może być stosowany poprzez przetworzenie normy ogólnej i abstrakcyjnej, jaka zawiera, w normę konkretną i indywidualną. Kompetencję do takiej konkretyzacji mają właściwe organy administracji publicznej. Z tej jednak okoliczności nie wolno wyciągać wniosku, że akt będący źródłem prawa może być przez te organy zmieniany lub modyfikowany. Skoro ustawodawca wyposażył w kompetencję do uchwalenia planu radę gminy i nakazał to czynić poprzez przeprowadzenie określonej procedury, żaden inny organ nie może tej kompetencji od rady przejąć. Akt ten nie może zawierać zatem

o charakterze otwartym (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 230/08).

Powołane wyżej zapisy zaskarżonej uchwały zawierają normy o charakterze otwartym, gdyż wprost przewidują możliwość modyfikacji szczegółowych uregulowań planu zagospodarowania przestrzennego przez inne podmioty – zarządców dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

Ponownie należy zatem podkreślić, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, nie może być przez stosujące go organy administracji publicznej zmieniany ani modyfikowany. Kompetencję do uchwalenia planu posiada wyłącznie rada gminy i żaden inny organ nie może tej kompetencji od rady przejąć.

Wskazane przez Wojewodę zapisy zaskarżonej uchwały są sprzeczne nie tylko z cytowanymi przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, lecz także z powołanymi w skardze obecnie obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z powyższym Sąd uznał, że zaskarżona uchwała – we wskazanej wyżej części – została wydana z naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Przepisy szczególne nie wyłączają możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w każdym czasie. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wyłącza możliwości stwierdzenia jej nieważności, pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia. W myśl tego przepisu nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) Sąd orzekł, jak w sentencji.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*